Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 23: La construcción del Estado de las Autonomías: cuestiones generales. Las organizaciones centrales de las Comunidades Autónomas. Potestad de autogobierno y bases del régimen jurídico. Gobierno y Administración en las comunidades autónomas. La presidencia de Gobierno o Consejo de las Comunidades Autónomas y los órganos de competencia general.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: CUESTIONES GENERALES....3
1.1. Desarrollo histórico....3
1.2. Las CCAA en la Constitución....4
1.3. Vías de acceso a la Autonomía....5
2. LAS ORGANIZACIONES CENTRALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 8
3. POTESTAD DE AUTOGOBIERNO Y BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO....8
3.1. Sistema de distribución....9
3.2. Cláusula residual....12
3.3. Cláusula de prevalencia y de supletoriedad....13
4. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA PRESIDENCIA DE GOBIERNO O CONSEJO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS ÓRGANOS DE COMPETENCIA GENERAL....13
4.1. Poder legislativo....13
4.1.1. Procedimiento electoral....14
4.1.2. Composición....14
4.1.3. Status de los representantes....15
4.1.4. Duración del mandato....15
4.1.5. Funciones....15
4.2. Poder ejecutivo....16
4.2.1. Presidente....17
4.2.2. Consejo de Gobierno....18

1. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: CUESTIONES GENERALES

1.1. Desarrollo histórico

Uno de los asuntos más importantes y conflictivos que las Cortes constituyentes debieron abordar fue el de la organización territorial del Estado, que encontró respuesta en el Título VIII de la CE. Si definir cuál es la estructura territorial que debe adoptarse en una Constitución es siempre una tarea relevante, en el caso español lo fue aún más. Aunque España es uno de los Estados más antiguos de Europa, ha sido una constante histórica la ausencia de una solución general y pacíficamente aceptada de su articulación territorial. Como señala Pablo Pérez Tremps, la existencia de zonas del territorio nacional con particularidades históricas, culturales y lingüísticas es un hecho incontestable, como lo es también el que durante la historia jurídico-política de España no se haya encontrado una fórmula pacífica de integración.

El tradicional centralismo tiene sus manifestaciones histórico-jurídicas más importantes en los Decretos de Nueva Planta de Felipe V (siglo XVIII), que acabaron con las particularidades de los territorios de la Monarquía hispánica. Ese centralismo se vio acrecentado durante el régimen del general Franco. Ahora bien, más allá, el autoritarismo y el centralismo, dice Eliseo Aja 'han sido caracteres constantes del Estado contemporáneo español'. El Estado liberal-conservador español presenta unos rasgos básicos comunes durante los siglos XIX y XX, entre otros, la dominación por partidos conservadores que representan una oligarquía económica y social muy cerrada; y la continuidad de los elementos estatales y en especial, de la estructura centralizada de poder. Paralelamente, los breves periodos de libertad generarán siempre intentos de descentralización como sucedió tras el triunfo de la "gloriosa revolución" de 1868, que desembocó en el proyecto federal de la I República y del cantonalismo, y durante la II República, que inició un sistema de autonomías destruido por el levantamiento de Franco y la Guerra Civil.

Así pues, las reivindicaciones de autogobierno fueron una constante tanto en la transición política previa a la Constitución como durante el proceso constituyente. Las manifestaciones políticas contra el franquismo en los años sesenta y setenta incluían, junto a las demandas generales de la democracia, la reivindicación de un autogobierno regional, especialmente

en Cataluña, País Vasco y Galicia, que reclamaban sus Estatutos de Autonomía Republicanos. A ello hay que añadir una conciencia generalizada de que, incluso allí donde no existían esas particularidades históricas, otras razones de tipo técnico y político imponían la ruptura con el sistema centralista. En definitiva, un Estado descentralizado permitiría una gestión técnica de los asuntos públicos más especializada y un acercamiento de los centros de toma de ciertas decisiones al ciudadano. En cualquier caso, existía en Europa una crisis generalizada de la gobernabilidad centralizada.

Cabe señalar, que ya antes de aprobarse la Constitución, el presidente Suárez articulado un primer proceso de descentralización mediante lo que se denominaron las "pre-autonomías", proceso que, aunque tímido, posteriormente tuvo mucha influencia en la construcción constitucional del modelo territorial del Estado. En este sentido, destacar el RD 41/1997, de 29 septiembre, que restableció provisionalmente la Generalidad de Cataluña, como precedente de este proceso descentralizador. La autonomía provisional vasca se estableció por Decreto-ley de 4 de enero de 1978, tras superar el debate sobre la incorporación o no de Navarra, que también accedió a la pre-autonomía, de forma separada en la misma fecha. La fórmula se extendió después a otras regiones como Galicia, Aragón, Valencia y Canarias. Sucesivos decretos-ley llegaron a formar hasta catorce pre-autonomías; de hecho, la mayoría de las Comunidades Autónomas actuales, a excepción de Cantabria, La Rioja y Madrid, cuya organización como entidades uniprovinciales o incorporación a otra Comunidad Autónoma se estaba discutiendo.

Este sistema de pre-autonomías consistía en la formación de una Asamblea Parlamentaria a nivel regional, compuesta del conjunto de diputados y senadores elegidos a Cortes por las provincias de la región, y de un presidente elegido por la Asamblea, que, a su vez, formaba gobierno nombrando a sus consejeros. Ahora bien, las Asambleas no podían legislar, ciñéndose así a debates más amplios y el gobierno funcionaba con escasos poderes, dado que los traspasos eran incipientes. Con todo, este régimen de pre-autonomías supuso el símbolo de que en el futuro inmediato existiría una autonomía regional. Más allá sus consecuencias pueden sintetizarse así:

- Su primera consecuencia fue clarificar el mapa de las futuras Comunidades Autónomas. Quizá por ello, los constituyentes no tuvieron la necesidad de mencionar expresamente en el texto constitucional a las distintas Comunidades Autónomas.
- Además, la generalización de las pre-autonomías hizo que el sistema se extendiera a todo el territorio y no quedara reducido a parte del territorio, como ocurrió en la II República.

- La tercera consecuencia fue su contribución a un proceso pacífico de descentralización política, además de resolver problemas concretos que dificultaban la formación de las Comunidades Autónomas, como la pertenencia o no de Navarra al País Vasco.

1.2. Las CCAA en la Constitución

Al plantearse la cuestión de la nueva organización territorial del estado, en el momento de la elaboración de la constitución, aparecieron dos posturas diferentes: el establecimiento de un estado federal con reconocimiento del derecho de autodeterminación para cada uno de los estados federados, o la atribución de una nueva autonomía administrativa a las regiones, del mismo rango que la que se otorgase a los municipios y provincias.

La síntesis establecida fue fruto del consenso de los distintos grupos políticos, y dio lugar a la fórmula del art. 2 de la CE, según el cual:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

De este artículo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La unidad de la nación española es anterior y no fruto de la CE.
2. Tal unidad es indivisible.
3. La nación española está integrada por una pluralidad de naciones y regiones, que son expresión de los vínculos especiales de homogeneidad cultural, histórica y lingüística de la población que agrupan.
4. Las nacionalidades y regiones, en cuanto integradas en la nación española, en la que reside la soberanía, carecen de la facultad de autodeterminación.

Otros artículos constitucionales con relevancia desde la perspectiva autonómica son:

- **Artículo 137**. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
- **Artículo 138. 1.** El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de

las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

- **Artículo 139. 1**. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

1.3. Vías de acceso a la Autonomía

La CE no indica las distintas las distintas nacionalidades o regiones ni las CCAA que podrán constituirse. Si bien la CE enumera aquellos supuestos en que se entiende que existe una realidad susceptible de ser considerada como nacionalidad o región y que puede ser titular del derecho de autogobierno. Son los siguientes (art. 143.1):

- Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- Los territorios insulares .
- Las provincias con entidad regional histórica.

El Título VIII de nuestra Constitución establece pluralidad de cauces para el acceso a la autonomía de los distintos territorios y que se concretan en los diferentes procedimientos constitucionales previstos de aprobación de los Estatutos de Autonomía. Son:

- El procedimiento lento del artículo 143 CE.
- Los tres supuestos del artículo 144 CE.
- La vía extraordinaria de artículo 151 CE.
- Las Disposiciones Transitorias Primera a Cuarta.
- La vía del respeto a los derechos forales de la Disposición Adicional Primera.

Dichos procedimientos se reducen en cuanto a la tramitación de los Estatutos a tres:

1. La **vía extraordinaria del artículo 151 CE** por la que aprobaron sus Estatutos de Autonomía **Galicia, País Vasco, Cataluña y Andalucía**. Este artículo permite a aquellas CCAA que se acojan al mismo ampliar sus competencias más allá de las fronteras del 148.1, sin tener que esperar los cinco años que exigía el 143. En rigor, el 151 exige 3/4 partes

de los municipios que representen a una mayoría del censo electoral en cada una de las diputaciones o territorios insulares para acogerse a esta vía así como un referéndum que lo ratifique por mayoría absoluta de, atención, los electores de cada provincia (que no de los votos), con el añadido de "en los términos que establezca una ley orgánica". Después en el apartado segundo de este artículo se desarrolla el proceso de elaboración del estatuto, pero lo conflicto es lo referido al primero de sus apartados. Estrictamente, a esta vía únicamente se adhirió Andalucía; que con un referéndum celebrado el 28 de febrero de 1980, preguntó a sus ciudadanos: "¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa, prevista en el artículo 151 de la Constitución, a efectos de su tramitación por el procedimiento previsto en dicho artículo?". No se alcanzó la mayoría absoluta de los electores en la provincia de Almería, pero a través de un procedimiento que algunos constitucionalistas han criticado como Torres del Moral o Rubio Llorente, se aprobó una ley orgánica por la que se sumaba a Almería a la comunidad andaluza (LO 13/1980). Posteriormente, Andalucía celebró un segundo referéndum por el que definitivamente aprobaba su estatuto de autonomía (el 20 de octubre de 1981).

Igualmente, de acuerdo con la DT 2ª, aquellos "territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía", se suman de facto a esta vía rápida o extraordinaria de acceso a la autonomía, siendo necesario igualmente celebrar referéndums (el 25 de octubre de 1979 en País Vasco y Cataluña; y el 21 de diciembre de 1980 en Galicia).

2. La **Disposición Adicional Primera** por la que **Navarra** aprobó su LO 13/1982, 10 de agosto,de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; descartando sumarse el Consejo General Vasco inicial o al régimen autonómico vasco posterior, opción contemplada en la DT 4ª.

3. Y, la **vía ordinaria del artículo 143 CE**, que se completa con el artículo 146 CE, que siguieron el resto de Comunidades Autónomas. La diferencia fundamental reside en que en el procedimiento del artículo 151 CE prevé un acuerdo sobre el texto del Estatuto entre la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de la Asamblea que lo redactó, un referéndum posterior, y la ratificación por los dos Plenos de Cortes Generales; exigencias que no existen para el 143. Este artículo atribuye el ejercicio del derecho a la autonomía a las "provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica". Y exige la iniciativa a las diputaciones (u órganos interinsulares) y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente la

mayoría del censo electoral de cada provincia o isla, en un plazo de seis meses. Proceso que sólo cabrá reiterar, si fracasare, cinco años más tarde. A estos términos concretos del 143, vía por la cual accedieron la mayoría de las comunidades a su autonomía, habría que añadirle las peculiaridades que "mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional" el **144** prevé. Desde la autorización a comunidades uniprovinciales sin entidad regional histórica (LO 6/1982, para Madrid) (apartado 1º), pasando por la autorización de estatutos de autonomía a territorios que no sean provincias como Ceuta o Melilla (LO 1/1995 y 2/1995) (apartado 2º), hasta la sustitución de la iniciativa que corresponde a las corporaciones locales de acuerdo con el 143.2, como ocurrió con Segovia (LO 5/1983 y STC 100/1984) (apartado 3º).

A través de este artículo 143, accedieron a la autonomía, por el orden de sus respectivos estatutos: Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León. Esto es: 12 comunidades autónomas.

Ahora bien, para garantizar la autonomía de las distintas Comunidades Autónomas se requiere de la habilitación de una serie de técnicas jurídicas a fin de que la voluntad constitucional no quede en una mera declaración de intenciones. Estas técnicas se incluyen en el Título VIII de la Constitución y son de varios tipos: la existencia de Estatutos de Autonomía que formen parte del bloque de constitucionalidad y que las doten de sentido y contenido, la asunción por parte de las CCAA de una serie de competencias para la gestión de sus intereses propios (reparto competencial), el establecimiento de un sistema institucional encargado de realizar dichas competencias (organización de los poderes autonómicos), el control de su actividad, así como los recursos para llevarla a cabo.

2. LAS ORGANIZACIONES CENTRALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El art. 152.1 de la CE, recogido en todos los Estatutos de Autonomía, describe los órganos centrales de las CCAA. Señala que la organización institucional autonómica se basará en:

- Una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.
- Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.

- Un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.
- Por último, prevé la existencia de un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, que culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Para finalizar este apartado conviene mencionar que tanto el Presidente como los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

(En el punto 5 de este tema se desarrollará este apartado con mayor detenimiento).

3. POTESTAD DE AUTOGOBIERNO Y BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO

Como manifestación del derecho de autonomía, que la CE garantiza a las CCAA, surge la potestad de autogobierno de las mismas.

Son competencias autonómicas aquellas que cada CCAA asume estatuariamente dentro del límite máximo que permite el art. 149.1 de la CE. Pero el reparto de competencias no se agota con el juego de la CE y los Estatutos por 3 razones:

- Porque, en ocasiones, la propia CE o los estatutos se remiten a una ley estatal para delimitar sus respectivas competencias del estado y de las CCAA.
- Porque el art. 149.1 establece que, sobre algunas materias, corresponderá a las CCAA todo lo que es legislación básica, lo que supone que forzosamente la normativa básica estatal delimitará las competencias de las CCAA.
- Porque la propia CE prevé supuestos de ampliación y restricción de competencias autonómicas por vía extaestatutaria (art. 150).

3.1. Sistema de distribución

(estudiado en el tema 26 con mayor detenimiento)

La Constitución no determina cuales son las competencias que deben asumir las CCAA, sino que, según establece en su art. 147.2, corresponde a

los Estatutos de Autonomía determinar las competencias asumidas, dentro del marco establecido por la Constitución.

El marco constitucional está recogido en los art. 148 y 149 CE.

El artículo 148 enumera una serie de materias sobre las que las CCAA podrán asumir competencias. Lo más destacable de este artículo es que la Constitución no obliga a las CCAA a asumir dichas competencias, sino que la asunción de las misma se configura con carácter potestativo ("Las CCAA podrán"). las CCAA de autonomía de "vía lenta" solo pudieron asumir inicialmente en sus Estatutos las competencias recogidas en este artículo 148, si bien transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, la Constitución prevé que puedan ampliar sucesivamente sus competencias a cualesquiera otras materias que no sean las que enumera el art. 149 CE como competencias exclusivas del Estado. (Art. 148.2 CE).

El artículo 149 es el más importante a la hora de configurar la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Por una parte, en su artículo 1º enumera una serie de competencias exclusivas del Estado, y sobre las que en principio no cabría la competencia autonómica. Por otra parte en su punto 3º establece que "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos." Por lo tanto, es claro que las CCAA pueden asumir en sus Estatutos, competencias distintas de las enumeradas en los artículos 148 y 149. Ahora bien, ello no significa que dichas competencias "no atribuidas expresamente al Estado", correspondan automáticamente a las CCAA, para ello será preciso que las asuman expresamente en sus Estatutos de Autonomía. En caso de no hacerlo, la competencia corresponderá al Estado (art. 149.3).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que este reparto competencial recogido en los art. 148 y 149 no es inamovible, y puede verse afectado mediante una serie de técnicas constitucionalmente reconocidas:

1º) Leyes Marco.

El art. 150.1 establece que "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas".

Estas leyes suponen una delegación legislativa, es decir se permite a las CCAA la posibilidad de dictar leyes sobre una materia de competencia

estatal, pero tal delegación no supone que la competencia cambie de titularidad, la competencia sigue siendo estatal. Por ello, las Cortes Generales, mediante una nueva ley podrán recuperar en cualquier momento las competencias atribuidas por la ley marco.

Se trata por lo tanto, de leyes ordinarias (no orgánicas) que facultan o habilitan a las CCAA para dictar normas legislativas en materias de competencia estatal. Dicha competencia estatal, viene determinada tanto por el artículo 149.1 como por la cláusula residual del art. 149.3, por lo que cabe también la delegación legislativa respecto de aquellas materias que por no haber sido asumidas por los Estatutos de Autonomía, sean competencia del Estado.

Estas leyes marco, deben fijar también los principio, bases y directrices, a los que deberán ajustarse las leyes que dicten las CCAA, en virtud de esta delegación legislativa.

Asimismo, señalar que estas leyes marco, en la medida que son normas delimitadoras de las competencias entre el Estado y las CCAA, forman parte del bloque de Constitucionalidad. Ello resulta del artículo 28 LOTC que establece que para apreciar la conformidad o disconformidad de una ley con la Constitución, el Tribunal Constitucional considerará además de los preceptos constitucionales las leyes que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las CCAA.

Por último indicar que, las leyes autonómicas dictadas en virtud de esta delegación legislativa, estarán sujetas a un control judicial efectuado por el Tribunal Constitucional (en la medida que estas leyes marco forman parte del bloque de constitucionalidad). Asimismo, las Cortes Generales en la propia ley marco pueden establecer las modalidades de control que consideren convenientes.

2º) Leyes de transferencia o delegación.

El art. 150.2 establece que “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

Se trata por lo tanto de leyes orgánicas que permiten transferir o delegar en las CCAA facultades correspondiente a materias de titularidad estatal. La primera cuestión que se planteó respecto de esta técnica es que tipo de facultades podían ser transferidas. Actualmente, y a la vista de las leyes de

transferencia y delegación realizadas hay se puede afirmar que estas facultades pueden ser tanto ejecutivas o administrativas como legislativas.

Una segunda cuestión, se refiere a si existe alguna diferencia entre la transferencia y la delegación. A este respecto señalar que parte de la doctrina considera que la transferencia supone un traspaso de la titularidad de la competencia, mientras que la delegación supondría tan solo la cesión del ejercicio de la facultad, manteniendo el Estado la titularidad de la competencia.

En cualquier caso, lo que si parece claro es que el Estado en cualquier momento, podrá recuperar las facultades transferidas o delegadas. Lo contrario sería negar a las Cortes la capacidad necesaria para derogar o modificar sus propias leyes.

En cuanto a los controles que han establecido estas leyes de transferencia sobre la actividad de las CCAA en el ejercicio de las facultades transferidas o delegadas. Podemos citar pej, los previstos en la LO 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias. En caso de incumplimiento se prevé, en primer lugar, el requerimiento por parte del Gobierno para que cese la actividad infractora, en segundo lugar la suspensión de las facultades o servicios y, finalmente la revocación de la transferencia. En estos dos últimos supuestos (suspensión y revocación) el Gobierno deberá dar cuenta a las Cortes Generales, quienes podrán confirmar o revocar la decisión gubernamental. Asimismo señalar que estas leyes también forman parte del denominado bloque de constitucionalidad.

Por último señalar que esta figura ha jugado un papel muy importante en la configuración del Estado Español como Estado Compuesto. Así se utilizó esta técnica para ampliar las competencias de las autonomías que accedieron a la autonomía por la "vía lenta" sin necesidad de que éstas reformaran sus Estatutos. Ello se hizo mediante la ley 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

3º) Leyes estatales de armonización.

Art. 150.3 establece que "El Estado podrá dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad".

Son leyes estatales ordinarias. A este respecto señalar que el TC ha declarado que la mayoría necesaria para apreciar la necesidad de armonizar

no tiene porqué requerirse para la aprobación final de la ley, y en ningún caso convierte a las leyes de armonización en leyes orgánicas.

Se trata de leyes homogeneizadoras, cuyo fin principal es preservar la unidad del ordenamiento jurídico, cuando así lo exija el interés general.

La ley de armonización ha de ser una ley de principios, no puede ser una ley que agote en sí misma la regulación de una materia. La armonización afectará normalmente a competencias exclusivas de las CCAA, sin embargo, también se podrá utilizar esta técnica en el caso de competencias compartidas, cuando así venga exigido por el interés general (STC 76/83).

Asimismo el TC ha declarado que el legislador no puede dictar leyes de armonización en los supuestos en que disponga de otros títulos específicos previstos en la constitución para dictar la regulación legal de que se trate, dado que el art. 150.3 constituye una norma de cierre del sistema aplicable solo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para garantizar la armonía exigida por el interés general. (STC 76/83).

El ejercicio de esta técnica, como en el resto de casos, se encuentra sometido al control de constitucionalidad por parte del TC. Asimismo, señalar que las leyes de armonización forman parte del bloque de constitucionalidad, por lo que las normas legislativas de las CCAA que no respetaran los principios recogidos en una ley de armonización podrían ser objeto de declaración de inconstitucionalidad.

3.2. Cláusula residual

El modelo distributivo de competencias establecido por la Norma Suprema se completa con la cláusula residual de doble alcance prevista por el artículo 149.3 CE, a cuyo tenor:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...”

Con la cláusula del artículo 149.3 CE el marco constitucional, según el Tribunal (STC 82/1984, de 20 de julio) aparece delimitado con nitidez: "A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia), pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado".

Es claro, pues, que la cláusula de cierre del sistema distributivo de competencias presenta un doble alcance: de una parte, posibilita que las

Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos, puedan asumir competencias sobre un amplio espacio material que delimita negativamente el propio artículo 149.1 CE: todas las materias no atribuidas de modo expreso al Estado por la Constitución. Ahora bien, la asunción competencial por las Comunidades no es automática, como reiteradamente ha advertido el Tribunal Constitucional, y deja muy claro el artículo 149.3 CE. De "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado..." ahí que la cláusula de atribución residual presente una segunda virtualidad: la de que todas aquellas materias no expresamente asumidas por los Estatutos han de corresponder al Estado, esto es, se convierten en materias de titularidad estatal.

3.3. Cláusula de prevalencia y de supletoriedad

Junto con la doble cláusula residual de atribución de competencias, el artículo 149.3 CE también establece una cláusula de prevalencia y otra de supletoriedad.

- La cláusula de prevalencia dispone que las normas estatales prevalecen sobre las de las Comunidades Autónomas siempre y cuando no se trate de competencias atribuidas en exclusiva a éstas últimas. Se trata pues de una cláusula que sólo rige para las competencias concurrentes.
- La cláusula de supletoriedad viene a señalar la vigencia del derecho estatal ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas, al reconocer una función “supletoria” del derecho estatal en relación con el derecho de las Comunidades Autónomas.

4. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA PRESIDENCIA DE GOBIERNO O CONSEJO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS ÓRGANOS DE COMPETENCIA GENERAL

4.1. Poder legislativo

Pese a la libertad que la Constitución deja a los Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas han optado por el modelo establecido en

el artículo 152 CE, dotándose en consecuencia de Asambleas Legislativas de configuración muy similar al Congreso de los Diputados.

Así pues, la Asamblea Legislativa es el parlamento unicameral de carácter regional, elegido mediante sufragio universal por la población de cada Comunidad Autónoma, pueblo al que representa. La denominación concreta adoptada en cada Estatuto de Autonomía para designar a este órgano legislativo es distinta en ciertas Comunidades Autónomas. Así, encontramos las siguientes denominaciones:

- Parlamento (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Baleares).
- Cortes (Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Castilla y León).
- Asamblea (Cantabria, Murcia, Extremadura y Madrid).
- Diputación General (La Rioja).
- Junta General (Asturias).

Su régimen jurídico se encuentra tanto en los Estatutos de Autonomía como en los posteriores reglamentos parlamentarios autonómicos.

4.1.1. Procedimiento electoral

La elección de las Asambleas Legislativas tiene lugar de acuerdo con las pautas generales marcadas por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LO 5/1985, de 9 de junio), que de acuerdo con lo establecido en el artículo 81.1 CE debe recoger los elementos comunes a todos los procedimientos electorales. En este sentido se ha pronunciado el TC en su Sentencia 58/1983 (caso *Ley de Elecciones Locales*, F.J. 3), en la que interpreta que la reserva de ley orgánica para el *"régimen electoral general"* se extiende a *"las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del artículo 137 de la Constitución Española, salvo las excepciones que se hallan establecidas en la Constitución y los Estatutos."*

Así pues, una vez promulgada la LOREG, las Comunidades Autónomas han aprobado leyes electorales propias que complementan los preceptos de la LOREG. Puede decirse, por tanto, que el sistema electoral de cada Comunidad Autónoma, reflejando la complejidad del Estado de las Autonomías, viene así a estar regulado por dos normativas, la estatal y la autonómica.

No son muchas las peculiaridades introducidas por las leyes electorales autonómicas con respecto a la normativa estatal. La regla D'hondt se utiliza

como fórmula electoral, al igual que se hace en la elección del Congreso de los Diputados. Sin embargo, existen ciertas particularidades, entre ellas:

- En algunas Comunidades Autónomas la circunscripción electoral, que en el sistema estatal corresponde a la provincia, se sitúa en unidades territoriales infra provinciales. Así ocurre en Asturias, Murcia, Baleares y Canarias.
- En general se pretende adoptar el número de representantes por circunscripción a la población de hecho de ésta siguiendo el modelo nacional. Sin embargo, en el País Vasco, cada circunscripción (provincia o territorio histórico) tiene el mismo número de representantes en el Parlamento.

4.1.2. Composición

El número de miembros de las Asambleas regionales oscila notablemente, entre los 35 de la Rioja y los 135 de Cataluña; ahora bien, sólo dos Asambleas (las de Andalucía y Cataluña) superan el centenar de miembros. Éstos se organizan internamente de forma similar al Congreso de los Diputados, es decir, encontramos un Presidente de la Asamblea, una Mesa, una Junta de Portavoces, Grupos Parlamentarios, Pleno y Comisiones.

4.1.3. Status de los representantes

Ni en los Estatutos ni en los reglamentos parlamentarios autonómicos se establece la inmunidad de los representantes autonómicos, aunque sí se prevé un fuero especial para los mismos. Asimismo, se prevé de forma generalizada la prohibición de detención o retención de los representantes autonómicos salvo en caso de flagrante delito.

En cuanto a la retribución de los representantes autonómicos, en un primer momento (tras los Acuerdos Autonómicos de 1981) los Estatutos establecían un sistema retributivo basado en dietas, no en sueldos fijos, con la idea de que la función de representación se ejerciera a tiempo parcial. Sin embargo, estas previsiones han ido desapareciendo a través de las diversas reformas estatutarias y remitiéndose a los reglamentos de las Asambleas legislativas que podrán fijar retribuciones correspondientes a un puesto a tiempo completo.

4.1.4. Duración del mandato

Los Estatutos prevén, como norma general, la duración del mandato de los representantes, que se establece en cuatro años. Para evitar una continua sucesión de elecciones autonómicas, todos los Estatutos de Autonomía (experto los del País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía) han sido reformados para que las elecciones autonómicas se celebren simultáneamente en *“el cuarto domingo de mayo cada cuatro años”*, independientemente de que se hubiera o no producido una disolución

anticipada de la Asamblea. Asimismo, se ha ido introduciendo bien a través de leyes autonómicas, bien por medio de reformas estatutarias, la posibilidad de una disolución anticipada de las Asambleas Legislativas.

4.1.5. Funciones

El funcionamiento de la Asamblea es absolutamente similar al del Congreso de los Diputados. Sus funciones se definen en los Estatutos, concretándose en:

- El ejercicio de la potestad legislativa, en cuanto al procedimiento legislativo diversos reglamentos parlamentarios autonómicos introducen una novedad en comparación con el procedimiento en el Congreso, consistente en la extensión de la iniciativa legislativa a entidades locales, tales como Ayuntamientos (Andalucía, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid), Cabildos Insulares (Canarias), Consejos Insulares (Baleares), territorios históricos (País Vasco) y comarcas (Cataluña y Murcia).
- La aprobación de los Presupuestos autonómicos.
- El otorgamiento de la confianza al Presidente.
- El control del Consejo de Gobierno.

A estas funciones debe añadirse:

- La designación de los Senadores que representen a la Comunidad (artículo 69.5 CE).
- La iniciativa legislativa de nivel nacional[1], regulada en el artículo 87.2 CE, permite a las Asambleas de las CCAA una doble posibilidad: solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley (para Álvarez Conde no estaríamos ante un supuesto de iniciativa legislativa, sino ante una manifestación concreta del derecho de petición) o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Por su parte, el artículo 126 del Reglamento del Congreso, dispone que las proposiciones de ley de las CCAA serán examinadas por la Mesa del Congreso, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a la prevista para las proposiciones de ley del Congreso, con la única especialidad de que su defensa en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de la correspondiente Asamblea legislativa.

1

- La interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el TC (artículo 162.1.a CE).

Por último, en relación con el control parlamentario, ha de señalarse que en muchas Comunidades Autónomas se han creado, con base generalmente legal, instituciones de control cuyos titulares son designados por el Parlamento autonómico. Estas instituciones de control no pueden considerarse como órganos dependientes de aquél, sino como órganos encargados de desarrollar, con total independencia, determinadas funciones. Entre ellos se encuentran, por un lado, los Defensores del Pueblo autonómicos, que cumplen funciones similares al órgano estatal equivalente; por otro, Tribunales de Cuentas autonómicos (con diversas denominaciones) que reproducen, con las necesarias salvedades, el modelo del Tribunal de Cuentas estatal (no pueden ejercer la función de enjuiciamiento contable, que corresponde en exclusiva al TCU estatal, pero sí la fiscalizadora).

4.2. Poder ejecutivo

En relación con el Gobierno autonómico, el artículo 152 CE establece como poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas:

"Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella."

A partir de esta previsión, la regulación del Gobierno autonómico viene recogida en disposiciones estatutarias, así como en leyes autonómicas de gobierno (con ésta o similar denominación) que han completado las previsiones de los Estatutos.

4.2.1. Presidente

Aun cuando el régimen de esta figura autonómica sea similar al previsto constitucionalmente para el Gobierno de la Nación, existen ciertas peculiaridades a tener en cuenta:

- La Constitución y los Estatutos exigen que el Presidente de la Comunidad Autónoma sea elegido de entre los miembros de la Asamblea Legislativa. Por tanto, los candidatos a la Presidencia deben ser a su vez parlamentarios autonómicos, doble condición que no es obligatoria aunque sí común, en los candidatos a la Presidencia del Gobierno.

- La propuesta de los candidatos se efectúa por el Presidente de las respectivas Asambleas autonómicas, en lugar de ser propuestos por el Rey.
- Para los casos en que trascurridos dos meses no hubiera podido lograse la elección de un Presidente por mayoría absoluta o simple de la Asamblea autonómica, algunos Estatutos de forma excepcional recogen procedimientos alternativos a la disolución de la Asamblea. Así, los Estatutos de Andalucía y Castilla-La Mancha disponen que, si en el plazo de dos meses ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños en la Asamblea.

En cuanto a las funciones de los Presidentes de las Comunidades Autónomas también existen diferencias o particularidades con respecto al Presidente del Gobierno de la Nación:

I. En relación a los demás órganos del Estado, el Presidente ostenta "*la suprema representación de la respectiva Comunidad*". Dicha representación posee, ante todo, un contenido simbólico y protocolario e personificación de las instituciones de la Comunidad ante otros entes públicos; y también, un aspecto jurídico, de representación de la personalidad jurídica única de la Comunidad en las relaciones, públicas o privadas, en que ésta sea parte (firma de convenios con el Estado u otras Comunidades, interposición de recursos, etc.).

II. Asimismo, el Presidente ostenta la representación del Estado en la Comunidad Autónoma. Esta representación no debe confundirse con la representación ejercida por el Delegado del Gobierno central en cada Comunidad Autónoma, representación en sentido estricto. Más bien, debe entenderse como una representación del Estado como Estado global, y no central, representación que justificaría que el Presidente realice funciones que, a nivel nacional, corresponden al Rey, como son la promulgación de leyes autonómicas, convocar y disolver la Asamblea, convocar elecciones a la misma.

III. Finalmente, con respecto a sus funciones puramente ejecutivas, corresponde al Presidente la dirección y coordinación del Gobierno, la definición de su programa y la designación y separación de consejeros. Sus competencias son, por tanto, esencialmente idénticas a las que desempeña, en el mimo orden de cosas, el Presidente del Gobierno de la Nación.

Así pues, al igual que a nivel estatal, teniendo en cuenta las amplias funciones del Presidente, se ha dicho del sistema autonómico que es un sistema presidencialista.

4.2.2. Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado de dirección y coordinación política de la Comunidad Autónoma; un órgano claramente homólogo al Gobierno o Consejo de Ministros a nivel estatal.

Una vez más, encontramos diversas denominaciones de los Gobiernos autonómicos:

- Gobierno (País Vasco, Canarias y Baleares).
- Diputación Foral (Navarra).
- *Consell* o Consejo (Valencia).
- Consejo Ejecutivo (Cataluña).
- Diputación General (Aragón).
- Junta (Galicia, Extremadura, Castilla y León).

El Consejo de Gobierno está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente (en su caso) y los consejeros, que son a su vez titulares de las Consejerías autonómicas.

En cuanto al estatuto personal de sus miembros, la mayoría de los Estatutos de Autonomía se remiten a las respectivas leyes de Gobierno que establecen el régimen personal y de incompatibilidades de Presidente y consejeros. Como ejemplo, cabe señalar en numerosos Estatutos se regula el aforamiento penal de los miembros del ejecutivo. Éstos sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito, y corresponde al Tribunal Superior de Justicia el procesamiento y juicio.